

**BANKA**  
**SLOVENIJE**

EVROSISTEM

**Reševanje bank –  
sistemska  
urejenost in  
ključni izzivi**

Marec 2022

# BANKA SLOVENIJE

EVROSISTEM

Naslov: Reševanje bank – sistemska urejenost in ključni izzivi

Leto: 2022

Izdajatelj:  
Banka Slovenije  
Slovenska 35, 1505 Ljubljana, Slovenija  
[www.bsi.si](http://www.bsi.si)

Uporaba in objava podatkov ter delov besedila  
sta dovoljeni le z navedbo vira.

© Banka Slovenije

## Kazalo

Uvod	4
<b>1 Bančna unija</b>	<b>5</b>
<b>2 Kako Bančna unija deluje v Sloveniji?</b>	<b>6</b>
<b>3 Mehanizem reševanja bank</b>	<b>7</b>
Kdaj lahko govorimo o tem, da banka propada oziroma obstaja verjetnost, da bo propadla?	7
<b>4 Reševanje Sberbank Slovenija v kontekstu postopkov reševanja</b>	<b>9</b>
Kdo je banko reševal?	9
Vzroki, ki so nas pripeljali do odločitve, da propada ali bo verjetno propadla?	9
Zakaj je bil uporabljen instrument moratorija?	10
Kakšen je bil rezultat presoje javnega interesa?	10
Kako je bilo izbrano orodje za reševanje?	10
Ostali reševalni primeri SRB	10

## Uvod

Februarja letos je potekal postopek reševanja Sberbank banke, ki je delovala v okviru bančne skupine Sberbank Europe. Banke z ruskim lastništvom, kamor je sodila tudi omenjena bančna skupina, so se namreč ob začetku ruske vojaške agresije v izjemno kratkem času soočile z zmanjšanim zaupanjem in likvidnostnimi težavami. Po razglasitvi bančne skupine, da propada ali bo verjetno propadla, je bila za slovensko Sberbank banko sprejeta odločitev o uporabi ukrepa reševanja (in ne ukrepa likvidacije), kar je bilo uspešno izvedeno s prodajo banke Novi Ljubljanski banki.

**Z omenjeno rešitvijo smo ohranili finančno stabilnost v Sloveniji, brez obremenitve drugih bank ali državnega proračuna. Ob tem podrobneje pojasnujemo, kakšna je sistemska ureditev reševanja bank na ravni EU in kateri so ključni izzivi, ki jih na tem področju naslavljamo.**

Po veliki bančno-finančni krizi v obdobju od 2008 do 2013 je bila sprejeta skupna odločitev, da se poišče sistemska rešitev, kako nasloviti reševanje bank<sup>1</sup> v težavah. Prva izhodišča za urejanje te problematike je sprejel mednarodni odbor za finančno stabilnost, v EU pa so bila ta načela implementirana v obliki formiranja bančne unije.

---

<sup>1</sup> V zakonodaji se uporablja besedna zveza kreditna institucija, kamor v slovenskem bančnem sistemu sodijo banke in hranilnice.

Bančna unija<sup>2</sup> temelji na treh stebrih, ki zagotavljajo enotne pogoje delovanja, nadzora in reševanja bank na celotnem območju Ekonomske in monetarne unije (EMU).

### Trije stebri bančne unije



**Enotni mehanizem nadzora (ang. Single Supervisory Mechanism - SSM)** zagotavlja, da se nadzor nad poslovanjem bank vrši po enotnih načelih, s čimer je zagotovljena večja pravna in finančna varnost vseh udeležencev. Za enotni nadzor nad vsemi bankami v bančni uniji (t.i. SSM) so odgovorni Evropska centralna banka (ECB), ki neposredno skrbi za nadzor sistemsko pomembnih bank, in nacionalni pristojni organi<sup>3</sup> (v primeru Slovenije Banka Slovenije), ki opravljajo nadzor sistemsko manj pomembnih bank, z uporabo enotnih pravil.

Drugi steber bančne unije predstavlja **enotni mehanizem reševanja**, ki je namenjen reševanju bank v težavah, v primerih kjer ukrepi sanacije, ki jih izvede banka sama, in nadzorniškega posredovanja niso zadostni za odpravo težav. Za izvedbo sistema reševanja je na evropskem nivoju pristojen Enotni odbor za reševanje (SRB), na nacionalnem pa nacionalni organi za reševanje<sup>4</sup> (v primeru Slovenije Banka Slovenije). Razmejitev pristojnosti je enaka kot na področju nadzora – za banke, ki so neposredno pod nadzorom ECB, je za reševanje pristojen SRB, za banke, kjer nadzor opravljajo nacionalni nadzorniki, pa nacionalni organi za reševanje.

Tretji steber bančne unije predstavlja enotna **evropska shema za jamstvo vlog**, ki pa v praksi še ni zaživela, zato je upravljanje sistemov jamstva za vloge v celoti urejeno na nacionalni ravni.

<sup>2</sup> Bančno unijo sestavljajo države članice EU, ki kot svojo valuto uporabljajo euro, ter Hrvaška in Bolgarija po sistemu tesnega sodelovanja.

<sup>3</sup> Pogosto se uporablja tudi angleška kratica NCA (National Comptent Authority).

<sup>4</sup> Pogosto se uporablja tudi angleška kratica NRA (National Resolution Authority).

## Kako Bančna unija deluje v Sloveniji?

V Sloveniji je za vse tri stebre bančne unije pristojna Banka Slovenije, saj opravlja funkcijo nacionalnega pristojnega nadzornega in reševalnega organa, hkrati pa je tudi upravljalec sistema jamstva za vloge.

Odgovornost za nadzor in reševanje slovenskih bank je torej razdeljena med ECB oz. SRB in Banko Slovenije glede na sistemsko pomembnost banke.

Razmejitev pristojnosti temelji na delitvi bank med pomembne in manj pomembne banke na podlagi kriterija velikosti, ki se presoja na ravni skupine. V Sloveniji so to tri največje banke in tiste, ki so del večjih bančnih skupin iz tujine, in sicer so v začetku leta 2022 to: NLB, NKBM, Gorenjska banka, Unicredit, Intesa Sanpaolo, Sberbank<sup>5</sup>, Addiko in Sparkasse.

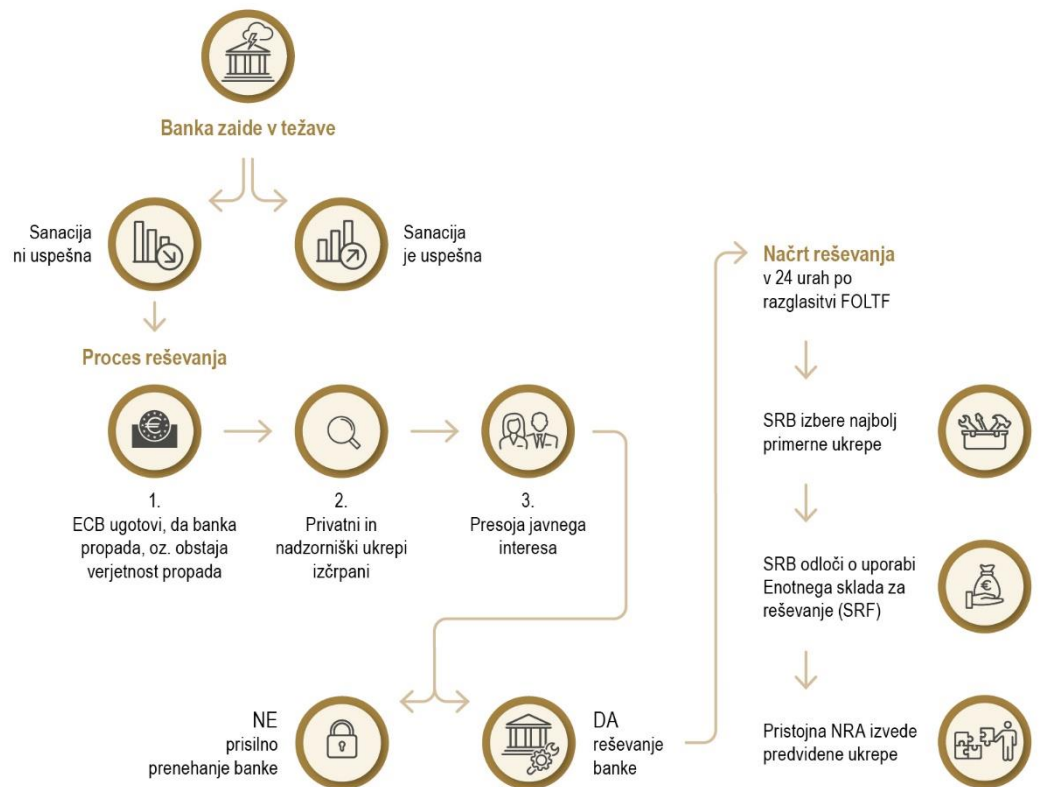
Za nadzor in reševanje t. i. pomembnih bank je neposredno odgovoren ECB oz. SRB.

Manj pomembne banke v pristojnosti Banke Slovenije so v začetku leta 2022 Delavska hranilnica, Deželna banka Slovenije, Hranilnica Lon, Primorska hranilnica in SKB banka. Slednja je del skupine OTP s sedežem na Madžarskem, ki ni članica bančne unije. Za nadzor in reševanje skupine OTP je pristojna Madžarska narodna banka, Banka Slovenije pa za nadzor in reševanje slovenske članice. V primeru čezmejnih skupin, ki niso del EMU, pristojni nadzorni organi z namenom zagotoviti učinkovit nadzor medsebojno sodelujejo.

Vse slovenske banke, ne glede na njihov status in sistemsko pomembnost, so članice sistema jamstva za vloge Republike Slovenije, ki jamči za izplačilo zajamčenih vlog vseh upravičenih vlagateljev teh bank.

V nadaljevanju si bomo nekoliko podrobneje pogledali delovanje drugega stebra bančne unije – sistema reševanja bank.

<sup>5</sup> Tako v času, ko je bila članica skupine Sberbank, kot sedaj, ko je banka postala članica skupine NLB.



Vir: SRB (Infographics | Single Resolution Board (europa.eu)).

Proces reševanja se začne, ko pristojni nadzorni organ oceni, da sanacijski ukrepi, ki jih je izvedla banka sama, niso bili uspešni in težave banke niso odpravljene. Na tej točki se začne uradni začetek procesa reševanja, ki pa se še vedno odvija v okviru nadzorniških mehanizmov. Pred nadaljnimi postopki reševanja je namreč treba preveriti, ali so težave banke tolikšne, da propada oz. obstaja verjetnost, da bo propadla.

**Kdaj lahko govorimo o tem, da banka propada oziroma obstaja verjetnost, da bo propadla?**

Najbolj poznana razloga za odločitev, da banka propada ali bo verjetno propadla, sta (a) nelikvidnost in (b) nesolventnost banke. Likvidnostne težave oz. nelikvidnost banke nastopi, ko banka ni sposobna poravnati svojih obveznosti, ko te zapadejo; nesolventnost banke pa pomeni, da se je tekom poslovanja banke nakopičilo toliko izgub, da sredstva banke ne zadostujejo za poplačilo njenih obveznosti, kar pomeni da je kapital banke negativen.

Poleg zgoraj navedenih razlogov je v skladu z zakonodajo<sup>7</sup> razlog za odločitev, da banka propada ali bo verjetno propadla, tudi kateri izmed razlogov za odvzem dovolje-

<sup>6</sup> **Proces reševanja** v okviru tega prispevka pomeni **reševanje v širšem pomenu besede** in zajema vse aktivnosti, izvedene v okviru drugega stebra. V procesu reševanja se sprejme tudi odločitev o **načinu reševanja**, v okviru katerega ločimo **ukrepe reševanja** (v ožjem pomenu besede, kot so opredeljeni v 26. členu ZRPPB-1) in **ukrep likvidacije**.

<sup>7</sup> Zakon o reševanju in prisilnem prenehanju bank, Uradni list RS št. 92/21 (ZRPPB-1).

nja za opravljanje bančnih storitev (npr. resne težave na področju notranjega upravljanja ali upravljanja tveganj, vključno s tveganji na področju preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma) ali odobritev izredne javnofinančne pomoči<sup>8</sup> v obliki jamstva države ali vplačila kapitala oz. kapitalskih obveznosti (s katerimi naj bi banka rešila svoje likvidnostne ali kapitalske težave).

V naslednjem koraku se preveri, če obstajajo kakšne možnosti, da se banka reši s pomočjo nadzorniških ukrepov ali ukrepov zasebnega sektorja – likvidnostna pomoč oz. dokapitalizacija, ki jo zagotovi banka sama, brez pomoči regulatorja.

Če tega ni, banka prestopi v drugi steber, to je iz nadzorniškega v reševalni steber, in v tem trenutku nadaljnjo obravnavo banke prevzame t. i. reševalni organ (kot pojasnjeno je to za pomembne banke SRB oz. za manj pomembne Banka Slovenije).

Ta v prvem koraku procesa reševanja preveri, ali obstaja javni interes za reševanje banke. Osnovni kriteriji presoje javnega interesa so zlasti: a) ali banka zagotavlja katero od kritičnih funkcij oz. storitev za ekonomijo, b) kakšen je vpliv morebitnega propada banke na finančno stabilnost v državi in na porabo javnofinančnih sredstev in c) položaj vlagateljev in investitorjev banke iz naslova zajamčenih vlog oz. terjatev ter možnosti za zaščito premoženja in sredstev strank. Če bi bile posledice prenehanja banke v luči omenjenih dejavnikov prevelike, govorimo o pozitivnem javnem interesu za reševanje.

Čeprav je prva presoja javnega interesa pripravljena že v načrtu reševanja (torej vnaprej), se ta v sodelovanju z nacionalnimi reševalnimi organi na začetku procesa reševanja, še pred sprejetjem odločitve načina reševanja (ukrep reševanja ali ukrep likvidacije), izvede ponovno. Pozitivni javni interes je namreč ključni element in pogoj za celoten postopek oziroma izvedbo reševanja.

Če je ocena javnega interesa za banko, ki propada ali bo verjetno propadla, negativna, Banka Slovenije<sup>9</sup> zoper banko uvede postopek prenehanja delovanja, ki v praksi pomeni začetek postopka likvidacije.

Z uvedbo postopka likvidacije se tekoče poslovanje banke ustavi, sklad jamstva za vloge zagotovi izplačilo zajamčenih vlog v zakonskem roku, ki je v Sloveniji trenutno deset delovnih dni<sup>10</sup>, ostali upniki banke pa so poplačani iz unovčevanja premoženja banke v okviru postopka likvidacije v skladu z zakonsko predpisanim vrstnim redom oz. hierarhijo upnikov.

Če je presoja javnega interesa pozitivna, se pričnejo aktivnosti za rešitev banke. Reševalnim organom so na voljo različni instrumenti reševanja: (a) odpis in konverzija kapitala in kvalificiranih obveznosti (t.i. bail in), (b) prodaja poslovanja kot prodaja delnic banke ali prodaja vsega ali posamezna dela njenih sredstev, pravic in obveznosti, (c) ustanovitev premostitvene banke, (d) izločitev in prenos dela sredstev. Izbira najbolj primernega instrumenta (v povezavi z morebitnimi drugimi ukrepi, kot je tudi moratorij obveznosti) je v pristojnosti reševalnega organa in je odvisna od razlogov za odločitev, da banka propada oziroma obstaja verjetnost, da propade; poslovnega modela banke; strukture bančnega sistema in razmer na trgu.

<sup>8</sup> »Izredna javnofinančna pomoč« je državna pomoč v smislu prvega odstavka 107. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije ali druga javnofinančna podpora na nadnacionalni ravni, ki bi pomenila državno pomoč, če bi bila dodeljena na nacionalni ravni, in je predvidena za ohranitev ali ponovno vzpostavitev uspešnega poslovanja, likvidnosti ali solventnosti banke ali posamezne finančne družbe v skupini, katere del je banka, ali celotne skupine, katere del je banka.

<sup>9</sup> Ne glede na razmejitev pristojnosti med SRB in nacionalnimi organi za reševanje je, ko je sprejeta odločitev, da se banke ne bo reševalo in se začne postopek likvidacije, slednji vedno v pristojnosti nacionalnih pristojnih organov - v Sloveniji je to Banka Slovenije.

<sup>10</sup> Skladno s 17. členom Zakona o sistemu jamstva za vloge je rok za izplačilo sedem delovnih dni po presečnem datumu za izračun jamstva. Do 31. 12. 2023 je v veljavi prehodno obdobje, po katerem ta rok znaša deset delovnih dni.



Pri reševanju banke je pomemben dejavnik časovna komponenta, saj v sodobnem času banke poslujejo 24 ur na dan vse dni v tednu, z večanjem stopnje digitalizacije pa je odvisnost drugih subjektov v ekonomiji od operativnosti banke zelo visoka. Zato je vse ukrepe treba sprejeti hitro, v času t. i. reševalnega vikenda (resolution weekend) in morebitnega moratorija (ki lahko traja največ do konca naslednjega delovnega dne), tako da se minimizirajo motnje v delovanju gospodarstva in se banka čimprej vrne na trg in nadaljuje z običajnim poslovanjem.

## 4 Reševanje Sberbank Slovenija v kontekstu postopkov reševanja

Reševanje skupine Sberbank Europe je bil netipičen primer. Razlogi za težave banke so praviloma notranje narave in se kopičijo daljše obdobje, kar vsem akterjem omogoča, da jih pravočasno zaznajo, izbor ukrepov prilagodijo stopnji tveganja in jih ustrezno stopnjujejo, hkrati pa predvidijo in se pripravijo na možne nadaljnje postopke. V primeru skupine Sberbank Europe pa je bil osnovni razlog za težave povezan z geopolitičnimi razmerami v svetu in uvedbo sankcij proti Ruski federaciji (torej zunanji in izven vpliva banke in nadzornih organov). Posledično se je skupina Sberbank Europe, katere članica je bila tudi Sberbank banka Slovenija, nepričakovano in nenadoma znašla v hudih likvidnostnih težavah.

V nadaljevanju so podani odgovori na nekatera ključna vprašanja konkretnega postopka reševanja.

### Kdo je banko reševal?

Skupino Sberbank Europe je sestavljala matična družba v Avstriji (s podružnico v Nemčiji), njene podrejene družbe v EU<sup>27</sup> v Sloveniji, na Hrvaškem, Češkem in Madžarskem, ter podrejeni družbi izven EU v Bosni in Hercegovini ter Srbiji. Pristojni organ za reševanje skupine Sberbank Europe in njenih podrejenih družb v EMU (torej v Avstriji, Sloveniji in na Hrvaškem) je bil SRB. Kot pojasnjeno zgoraj pa v teh primerih postopek reševanja poteka v tesnem sodelovanju med SRB in nacionalnimi reševalnimi organi – v konkretnem primeru Banko Slovenije, katere ena izmed pomembnejših vlog je bila zastopanje nacionalnega interesa v okviru finančne stabilnosti in možnega vpliva bodisi reševanja bodisi likvidacije na finančni sistem, gospodarstvo in prebivalstvo.

Reševanje članic skupine Sberbank Europe iz Madžarske in Češke sta izvedla nacionalna organa za reševanje.

### Vzroki, ki so nas pripeljali do odločitve, da propada ali bo verjetno propadla?

Skupina Sberbank Europe se je kljub kapitalski ustreznosti in trdnosti zaradi geopolitičnih razlogov, povezanih z rusko vojaško agresijo (med drugim tudi zaradi napovedi zaostrovanja sankcij zoper Rusijo), soočila z zmanjšanjem zaupanja svojih komitentov in nenadnim povečanim obsegom odlivov depozitov ter posledično »čez noč« zašla v likvidnostne težave.

### Zakaj je bil uporabljen instrument moratorija?

Instrument moratorija (mirovanja obveznosti) se uporabi, kadar je mirovanje obveznosti nujno, da se prepreči poslabšanje finančnega stanja subjekta reševanje ter da se oceni javni interes oz. opredelijo ustrezni ukrepi za reševanje. Posebnost konkretnega primera je bil močan zunanji vpliv geopolitičnih razlogov, zaradi katerih je banka nenadoma zašla v likvidnostne težave, kar je bil tudi razlog za odločitev, da banka propada ali bo verjetno propadla in posledično začetek procesa reševanja. Časa za ukrepanje je bilo zelo malo. Za pravočasno in učinkovito oceno javnega interesa in pogojev za reševanje je bil tako nujno potreben dodaten čas, v katerem se stanje v banki ni slabšalo, zato je bil instrument moratorija ocenjen kot primeren (in kasneje tudi učinkovit) ukrep. Vlagateljem je bil v času trajanja moratorija (od ponedeljka nekaj čez polnoč do torka do polnoči) omogočen omejen dostop do sredstev, s čimer so bila zagotovljena sredstva za pokrivanje življenjskih stroškov v tem obdobju.

### Kakšen je bil rezultat presoje javnega interesa?

Za nadrejeno banko v skupini Sberbank Europe – Sberbank AG s sedežem v Avstriji je SRB ocenil, da je javnega interesa za reševanje ni, medtem ko je bila ocena javnega interesa za članico skupine Sberbank banka Slovenija pozitivna<sup>11</sup>. Kot navedeno, oceno javnega interesa sprejme SRB v tesnem sodelovanju z nacionalnim organom za reševanje. V konkretnem primeru je Banka Slovenije izvedla vse potrebne aktivnosti, da je SRB zagotovila ključne informacije, ki so vplivale na pozitivno oceno javnega interesa, zlasti vpliv (bodisi reševanja, bodisi likvidacije kot alternativne možnosti) na finančno stabilnost; informacije o vpetosti banke v slovenski prostor, njeni lokalni orientiranosti; ter informacije in ponudbe zainteresiranih kupcev.

### Kako je bilo izbrano orodje za reševanje?

Pri izbiri orodja za reševanje se upošteva zlasti, kaj je bil razlog za odločitev, da banka propada ali bo verjetno propadla, ter s katerimi orodjem je ta razlog mogoče čim prej odpraviti. V konkretnem primeru je bila skupina Sberbank Europe kapitalsko in finančno trdna, razlog za propadanje pa so bile nenadne likvidnostne težave. Tudi v tem delu postopka je bilo tako ključno tesno sodelovanje med SRB in Banko Slovenije, saj smo z dobrim poznavanjem strukture finančnega sistema in medsebojnega vpliva delovanja bank lahko ocenili vpliv posameznih možnih orodji reševanja (in likvidacije) na finančno stabilnost, kot tudi varčevalce in kreditojemalce oz. komitente banke. Pomembno pa je bilo tudi zbiranje informacij o interesu za nakup in primernosti kupcev. Kot najbolj primerno orodje za reševanje je bil identificiran ukrep prodaje banke (t. i. share deal), v okviru katerega je novi lastnik banki zagotovil tudi dostop do potrebne likvidnosti za stabilizacijo razmer. V skladu s pravili reševanja je bil v kratkem času izveden celotni prodajni postopek.

### Ostali reševalni primeri SRB

Poleg postopka reševanja (v širšem pomenu besede) treh bank skupine Sberbank (Avstrija, Slovenija in Hrvaška) je SRB v času od svojega nastanka izvedel še pet reševalnih postopkov: zgolj v enem primeru (Banco Popular (Španija) je bilo izvedeno reševanje, za štiri – Banka Popolare di Vicenza, Banca Veneto (Italija), PNB Banka (Latvija) in ABLV banka (Latvija + podružnica v Luksemburgu) – pa je bilo ugotovljeno,

<sup>11</sup> Pozitiven javni interes in v nadaljevanju ukrep reševanja s prodajo je bil ugotovljen oz. izveden tudi za članico skupine na Hrvaškem.

da je javni interes negativen in je bila za banke sprejeta odločitev o likvidaciji. To dodatno nakazuje na pomemben uspeh prizadevanj Banke Slovenije in drugih sodelujočih institucij v primeru Sberbank banke, ki se je zaključil s prodajo in nadaljevanjem nemotenega poslovanja banke.